

บทที่ 2

เอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้องในหัวข้อต่อไปนี้

1. ความหมายของการบริหาร
2. ความหมายและแนวคิดการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. การกระจายอำนาจ
5. การมีส่วนร่วม
6. การบริหารตนเอง
7. การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน
8. การตรวจสอบและถ่วงดุล
9. การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการบริหาร

การบริหารโดยทั่วไปแล้วใช้ในความหมายที่กว้างออกไป รวมถึงการบริหารงานทุกด้าน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และได้มีผลให้ความหมายของการบริหารแตกต่างกันไป ดังที่ ชาญชัย อาจินสมาจาร (2544 , หน้า 39) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ความพยายามที่จะสั่งแนะ และผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมาย (Goal) การบริหารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารในองค์กร ซึ่งมีหน้าที่สั่งการ ให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน ส่วน วิโรจน์ สารรัตน์ (2545 , หน้า 3) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม สำหรับ Simon (อ้างใน จันทราณี สงวนนาม, 2545, หน้า 10) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ ผู้บริหารมิใช่ผู้ปฏิบัติ แต่เป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานจนสำเร็จตามจุดหมาย

ที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกแล้ว ขณะที่ Getzels and Guba (อ้างใน จันทรานี สงวนนาม, 2545, หน้า 10) ได้ให้ความหมายการบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม 3 ทาง คือ

1. ทางโครงสร้าง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
2. ทางหน้าที่ ได้แก่ ขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุ บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารสำเร็จตามเป้าหมาย
3. ทางปฏิบัติ ได้แก่ กระบวนการบริหารที่บุคคลและกลุ่มบุคคลต้องร่วมทำปฏิกริยาซึ่งกันและกัน

ดังนั้นการบริหารจึงหมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกันกับผู้อื่นเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามจุดหมายที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยหลาย ๆ อย่างในการบริหาร ซึ่งได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) ซึ่งจะขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปไม่ได้

ความหมายและแนวคิดการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารรูปแบบใหม่ ซึ่งจะทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาได้พัฒนายิ่งขึ้น อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 13 – 15) กล่าวว่า ได้มีนักวิชาการหลายคนและองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรกำหนดนิยามให้ความหมายและลักษณะความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ไว้แตกต่างกัน ดัง American Association of School Administrators (1988 cited in Consumer Guides 1993) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปจากระดับรัฐ หรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียนให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครอง มีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษา มีหน้าที่ และรับผิดชอบตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตรมากขึ้น

สำหรับ David (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 13) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการบริหาร โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีสมมุติฐานว่า การให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและมีผลผลิตดีขึ้น ส่วน Edley Jr. (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 14) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ได้มีเพียงเฉพาะผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีตัวแทนคณะครูและผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจ

หน้าที่และความรับผิดชอบ เกี่ยวกับหลักสูตรการจัดการเรียนการสอน กำหนดการและตารางเวลาต่าง ๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณ ในเรื่องของ Assessment of School-Based Management (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 14) ได้ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และในบางโรงเรียน มีตัวแทนนักเรียนและกรรมการอีกด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

ส่วน Cheng (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 14) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งมารวมตัวกันเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสร่วมจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ในปีต่อมา สุรศักดิ์ ปาเส (2546, หน้า 23) ได้สรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารโรงเรียนและสถานศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (Central Authority) ที่มุ่งให้มีการตัดสินใจร่วมกันในระดับหน่วยปฏิบัติ (School Site) ระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการการศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครู บุคลากรทางการศึกษา และกลุ่มผู้รับบริการศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน ผู้แทนองค์กรประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ ให้มีการตัดสินใจอย่างอิสระ (Autonomy) สูงขึ้น และมีความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อบทบาทและภารกิจของโรงเรียน ที่พึงมีต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณและวิชาการ

ในขณะที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2546, หน้า 13) ได้สรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) หมายถึง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางให้โรงเรียนมีอำนาจมีอิสระและมีความคล่องตัวที่จะตัดสินใจในการบริหารและจัดการ เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ทั้งด้านหลักสูตร งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู นักเรียน ผู้ปกครอง และตัวแทนชุมชน ร่วมกันบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

ในปีเดียวกัน Myers and Stone hill (อ้างใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 , หน้า 7) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาด้วยการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจการตัดสินใจในการบริหารและจัดการศึกษาทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณ บุคคล และหลักสูตรไปยังโรงเรียน

ส่วน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 2) ให้ความหมายไว้ว่า School-Based Management หรือ Site-Based Management หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ โดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารและจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School-Board) หรือ School Committee หรือ School Council ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วม และตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

สำหรับ รุ่ง แก้วแดง (2546, หน้า 33) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารฐานโรงเรียน หมายถึง ยุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยโอนอำนาจจากหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่น ไปยังโรงเรียนซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุด ให้ผู้บริหาร ครู นักเรียน พ่อแม่ ผู้ปกครอง และชุมชน สามารถควบคุมการจัดการศึกษา รับผิดชอบการตัดสินใจเกี่ยวกับ งบประมาณ บุคลากร และหลักสูตรด้วยตนเอง เพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน

ส่วน เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 2) ให้ความหมายว่า การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารโดยเน้น การกระจายอำนาจการบริหาร การมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง การคืนอำนาจและการตรวจสอบและถ่วงดุลของสถานศึกษา ในด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการจัดการศึกษาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพของนักเรียนมากที่สุด

ในขณะเดียวกัน ถวิล มาตรเลี่ยม (2544, หน้า 41) กล่าวโดยสรุปว่าโรงเรียนเป็นฐาน การบริหารและจัดการ: SBM หมายถึง การบริหารและจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะ และความต้องการของโรงเรียนนั่นคือ สมาชิกโรงเรียนอันได้แก่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์ พ่อแม่ ผู้ปกครองนักเรียน ตลอดจนสมาชิกชุมชนและองค์กรอื่น ๆ

มารวมพลังกันอย่างเต็มที่ รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรและแก้ปัญหาตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรม ด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระยะสั้นและระยะยาว

ในขณะที่ อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 15 – 30) ได้กล่าวโดยสรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น แท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ธุรกิจอุตสาหกรรม ที่ประสบความสำเร็จในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปแล้วการบริหารแบบดั้งเดิมนั้น จะตรงกันข้ามกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างสิ้นเชิง การบริหารแบบดั้งเดิมคือ การบริหารโรงเรียนจะดำเนินการโดยควบคุมจากภายนอก (External Control -Management) เป็นหลักที่เห็นได้ชัดเจนว่า โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง แนวดำเนินการต่าง ๆ ในโรงเรียนจะถูกชี้นำโดยหน่วยงานส่วนกลาง นโยบายการบริหารจะไม่ตรงกับปัญหา ไม่สอดคล้องกับความต้องการ หรือธรรมชาติของโรงเรียน สมาชิกในโรงเรียนจะไม่มีอำนาจ หรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและการบริหารงานโรงเรียนอย่างแท้จริง

ส่วน David (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 16) ได้สรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ การตัดสินใจสั่งการที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น แล้วให้ลดขั้นตอนจากส่วนกลางลง
2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ได้เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากเกิดจากการที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการศึกษา การกระจายอำนาจการศึกษากับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ทั้ง 3 เรื่องเป็นหัวใจหรือเป็นหลักที่สำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะต้องมีการ School Reform มี Decentralizing กับมี High – Involvement Management การบริหารตามรูปแบบและแนวคิดใหม่นี้ จึงจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการบริหารโรงเรียนด้วยวิธีการหรือแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้น โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยส่วนกลาง หรือหน่วยงานตัวแทนจากส่วนกลาง นโยบาย และแนวทางการดำเนินงานในโรงเรียน จะมาจากส่วนกลาง การบริหารและการจัดการไม่ตรงกับปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน อีกทั้งสมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนไม่ได้มีส่วนร่วม ในการกำหนดการบริหารงานของโรงเรียนในฐานะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ในขณะเดียวกัน Cheng (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 17) ได้จัดทำข้อสรุปเปรียบเทียบแนวคิดแบบดั้งเดิมหรือการควบคุมจากภายนอกกับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก (แบบดั้งเดิม)

การบริหารแบบมีการควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา - มีเป้าหมายที่จำกัด - สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ซับซ้อน และไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง - ไม่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา - เน้นมาตรฐานเดียวกันและการไม่เปลี่ยนแปลง - คำนึงถึงปริมาณ หลักการที่ใช้ในการบริหารโรงเรียน - ใช้มาตรฐานเดียว วิธีการเดียวและกระบวนการเดียวเพื่อบรรลุเป้าหมาย - เน้นผลงานที่อ้างอิงเกณฑ์มาตรฐาน การรวมอำนาจ - ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือใหญ่ จะมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา - เน้นการควบคุมเป็นกระบวนการ หลักการและระบบการบริหาร - ระบบปฏิบัติตามสั่ง - ถูกควบคุมจากภายนอก - รับคำสั่งให้ปฏิบัติตรวจสอบยาก	- มีเป้าหมายที่หลากหลาย - สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา - การปฏิรูปการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับในโรงเรียน - เน้นประสิทธิผลและการเปลี่ยนแปลง - มีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย - เน้นความยืดหยุ่นมุ่งที่ประสิทธิผล การกระจายอำนาจ - ปัญหาจะถูกแก้ไขให้ถูกกาลเทศะ - มุ่งที่ประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา - บริหารตนเอง - แก้ปัญหาด้วยตนเอง - รับผิดชอบและตรวจสอบง่าย

ตารางที่ 1 (ต่อ)

การบริหารแบบมีการควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
การควบคุม	
- การควบคุมตามโครงสร้าง	- การมีส่วนร่วม
- มีการนิเทศ ติดตามจากภายนอก	- พัฒนาทรัพยากรในองค์กร
- การควบคุมตามระบบราชการ	- สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

ที่มา : อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 18-19)

จากตารางที่ 1 การบริหารแบบที่มีการควบคุมมาจากภายนอก จะเน้นที่โครงสร้างระบบงานควบคุมกันตามโครงสร้างสายงาน หากงานใดมีเป้าหมายและรายละเอียดของงานชัดเจน จะเชื่อว่าการควบคุมจากภายนอกจะเป็นการทำให้บุคคลทำงานมีประสิทธิภาพได้ ส่วนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายจากส่วนกลางหรือของส่วนรวมแต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้มีหลายวิธีการหรือปล่อยให้โรงเรียนมีระบบบริหารตนเอง และส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำหนดนโยบายและ เป้าหมายโดยรวม แล้วให้โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจเลือกปฏิบัติ จะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้เป็นระบบที่สามารถบริหารตนเองได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตาม ดังเช่นในอดีต

ตารางที่ 2 ลักษณะงานในหน้าที่และลักษณะอื่นๆ ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
กับการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก

การบริหารแบบมีการควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
พันธกิจของโรงเรียน - พันธกิจไม่ค่อยชัดเจนถูกมอบหมายมาจากภายนอกสมาชิกไม่มีส่วนร่วมกำหนดและอาจจะไม่ยอมรับ ธรรมชาติของกิจกรรม - เน้นการปฏิบัติตามพันธกิจที่มอบหมายจากภายนอก - วัฒนธรรมองค์กรอ่อนแอและไม่เป็นเอกภาพ - เนื้อหาและรูปแบบการบริหารและการจัดการถูกกำหนดจากหน่วยงานภายนอกการบริหาร ความคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ - ทฤษฎี x - มองมนุษย์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ - ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและควบคุม ความคิดเกี่ยวกับโรงเรียน - โรงเรียนเป็นเครื่องมือ ครูเป็นลูกจ้างปฏิบัติงานตามที่โรงเรียนมอบหมายเท่านั้น รูปแบบการตัดสินใจ - รวมอำนาจ - ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียว	- พันธกิจชัดเจน สมาชิกในโรงเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจ - เน้นความร่วมมือในการพัฒนาตามพันธกิจ - วัฒนธรรมขององค์กรเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ - บริหารและจัดการศึกษาตามสภาพและความต้องการจำเป็นของโรงเรียน - ทฤษฎี y - มองมนุษย์ในหลายแง่มุม - ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันพัฒนา - โรงเรียนเป็นสถานที่ที่นักเรียน ครู และผู้บริหารอยู่ร่วมกันทุกคนมีสิทธิในการร่วมกันพัฒนาโรงเรียน - กระจายอำนาจการตัดสินใจ - ตัดสินใจโดยมีส่วนร่วมของครู ผู้ปกครอง นักเรียน

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การบริหารแบบมีการควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
ภาวะผู้นำ - ใช้แบบภาวะผู้นำระดับพื้นฐาน - เน้นภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษย แบบการใช้อำนาจ - มักใช้อำนาจตามกฎหมาย การให้รางวัล การลงโทษและการบังคับ เทคนิคการบริหารจัดการ - ใช้เทคนิคการบริหารแบบง่ายหรือใช้ประสบการณ์ การใช้ทรัพยากร - ถูกควบคุมโดยเคร่งครัดจากส่วนกลาง - ขึ้นอยู่กับการจัดสรรที่มาจากภายนอก - รอคการสั่งการหรืออนุญาต - พยายามหลีกเลี่ยงการเพิ่มแหล่งทรัพยากร เพื่อมิให้เกิดปัญหา บทบาทของโรงเรียน - รูปแบบการปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดจากส่วนกลาง - หลีกเลี่ยงความผิดพลาด บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง - ผู้ตรวจสอบหรือผู้ควบคุมโดยเคร่งครัด	- ใช้แบบภาวะผู้นำหลายระดับ นอกจาก ภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษยแล้วยังใช้ภาวะผู้นำด้านสัญลักษณ์ด้านวัฒนธรรมและด้านการศึกษา - ใช้อำนาจอ้างอิงและอำนาจความเชี่ยวชาญ - ใช้เทคนิคการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ - บริหารงบประมาณด้วยตนเอง - ตรงตามความต้องการของโรงเรียน - แก้ปัญหาได้ทันการ - พยายามเพิ่มแหล่งทรัพยากรการศึกษา - รูปแบบการพัฒนาที่สร้างขึ้นมาเอง เพื่อพัฒนาทั้งโรงเรียน ครู และนักเรียน - มุ่งแก้ปัญหา - เป็นผู้สนับสนุนหรือที่ปรึกษา - ผู้นำและพัฒนาเป้าหมาย

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การบริหารแบบมีการควบคุมจากภายนอก

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน

- ผู้ดูแลปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้
- ผู้กระตุ้นและประสานงานให้คนปฏิบัติ
- ผู้นิเทศและกำกับติดตาม
- ผู้พัฒนาทรัพยากร
- ผู้ควบคุมทรัพยากร

บทบาทของครู

- ลูกจ้าง
- ผู้ร่วมงาน
- ผู้ตาม
- ผู้ตัดสินใจ
- ผู้รับคำสั่ง
- ผู้ริเริ่ม
- ผู้ปฏิบัติ

บทบาทของผู้ปกครอง

- ผู้รับบริการ
- ผู้ให้บริการเชิงคุณภาพ
- เป็นบุคลากรภายนอก
- ผู้ที่มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ
- ผู้สนับสนุนโรงเรียน

มนุษย์ / สังคมสัมพันธ์

- การบังคับบัญชา
- การร่วมงาน
- หัวหน้า – ลูกน้อง บรรยายแบบปิด และ
- เน้นการทำงานเป็นทีม เปิดกว้างและร่วมมือ
- ปกป้องตนเอง
- มีฉันทามติ
- จัดแย้งกัน
- บรรยายสององค์การเป็นแบบความร่วมมือ

- บรรยายการทำงานเป็นแบบควบคุม

แบบการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน

- บริหารโดยอาศัยประสบการณ์
- มีความรู้และเทคนิคในการบริหารทันสมัย
- ทำงานตามขั้นตอนและคำสั่งหลักเลี่ยงปัญหา
- เรียนรู้ ค้นหา พัฒนาแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง
- คำนึงและรับฟังเฉพาะผู้ใกล้ชิด
- ใจกว้างรับความคิดเห็นของทุกคน

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การบริหารแบบมีการควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
เครื่องชี้วัดประสิทธิผลของโรงเรียน	
- ให้ความสนใจเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการเป็นหลักไม่สนใจเรื่องกระบวนการหรือตัวป้อน	- สนใจทั้งระบบ ทั้งตัวป้อนกระบวนการผลิตซึ่งรวมทั้งผลสัมพัทธ์ทางวิชาการด้วย
- การประเมินผลเป็นวิธีการในการตรวจสอบการบริหาร	- การประเมินผลเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียน

ที่มา : อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 25-29)

จากตารางที่ 2 แสดงถึงลักษณะสำคัญของการบริหารที่แตกต่างกันในระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการบริหารแบบที่มีการควบคุมจากภายนอก จะเห็นได้ว่าในการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก พันธกิจของโรงเรียน (School Mission) จะถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง เน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งด้านการเรียนการสอนและกิจกรรมอื่น ๆ สมาชิกไม่มีส่วนร่วมทำให้สมาชิกขาดแรงจูงใจที่จะทุ่มเทการปฏิบัติงานให้กับโรงเรียน ส่วนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น สมาชิกจะมีส่วนร่วมดำเนินการ พันธกิจที่ถูกกำหนดขึ้นสมาชิกมีโอกาสได้มีส่วนร่วม มักจะยอมรับและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้ดี สมาชิกจะได้ให้ความร่วมมือร่วมใจ และทุ่มเทให้กับการทำงานมากกว่า จะมีวัฒนธรรมองค์กรที่มีความร่วมมือสูง เป็นแรงจูงใจให้สมาชิกมุ่งมั่นทำงาน แม้จะพบกับความยากลำบากหรือสิ่งที่ท้าทายก็ตาม

ดังนั้นแนวคิดทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารรูปแบบใหม่ที่เปิดกว้างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ เพื่อนักเรียนทุกคนได้มีคุณภาพ มีศักยภาพในการที่จะพัฒนาตนเองและพัฒนาประเทศชาติ ซึ่งการบริหารและการจัดการสถานศึกษารูปแบบนี้จะเป็นการบริหารที่แตกต่างจากที่ผ่านมาซึ่งจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลากหลายรูปแบบซึ่งแต่ละสถานศึกษาจะเลือกใช้รูปแบบใดก็ได้ขึ้นอยู่กับบริบทของสถานศึกษานั้นซึ่งรูปแบบต่าง ๆ อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 65 – 71, 185 – 200) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศและรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับประเทศไทยไว้ดังนี้

รูปแบบการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

จากการศึกษารูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ สรุปได้ว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบได้แก่

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control) คือ ผู้บริหาร โรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่กรรมการอื่น ๆ มาจากกลุ่มบุคคลแต่ละประเภทในการกำหนดนโยบายในการวางแผนในการหาแนวทางแก้ปัญหาและดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น ผู้บริหารจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครองนักเรียน หรือผู้แทนชุมชนอยู่เสมอ แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน
2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control) การบริหารแนวนอนนี้ตัวแทนของคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการ โรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด
3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community Control) เป็นรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษา มีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือ หลักสูตรของโรงเรียน ควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด
4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control) รูปแบบการบริหารนี้มีความเชื่อว่าครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับรู้ค่านิยม และความต้องการของผู้ปกครอง ในฐานะเดียวกันกับผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยในการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของผู้แทนครูและผู้ปกครองจะมีเท่า ๆ กันในคณะกรรมการ โรงเรียน

รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาไทย การบริหารสถานศึกษาแบบ School-Based Management นั้นเป็นรูปแบบการบริหารในระดับสถานศึกษาที่มีหลักการและแนวคิดชัดเจนทีเดียว และมีแบบแผนที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ลักษณะเด่นจะอยู่ในเรื่อง การกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาและชุมชน เรื่องการมีส่วนร่วม (Participation) ของชุมชนในการบริหารและจัดการสถานศึกษาโดยตรง ในลักษณะที่เป็นผู้ร่วมงาน (Partner) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง (Stakeholders) และเรื่องการดำเนินการให้การศึกษาของโรงเรียน สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคม (Responsive) ได้อย่างเหมาะสมรวดเร็วและทันเหตุการณ์

รูปแบบหลักการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนี้ หากนำมาใช้กับโรงเรียนในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว คือ มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหารตัวเองเป็นโรงเรียนที่บริหารด้วยความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้น ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการในโรงเรียนทุกด้านที่เป็นภารกิจหลักของโรงเรียน ทั้งด้านวิชาการ หลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป และในการบริหารโรงเรียนให้มีการบริหารโดยรูปคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชน ผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เน้นระบบและกระบวนการทำงานแบบการมีส่วนร่วม (Participation) ที่บทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วน (Partner) จากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

รูปแบบการดำเนินงานที่คาดว่าจะเป็นไปได้ และเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนในประเทศไทยก็ได้พบว่าไม่มีรูปแบบใดที่เป็นแบบเดียวที่ตายตัว มีหลายรูปแบบที่สามารถประยุกต์ใช้ได้เหมาะสมกับสถานศึกษาไทยทุกระดับทุกประเภท แล้วแต่สถานศึกษา การบริหารแบบ SBM แต่ละแห่งควรมีอิสระที่จะเลือกใช้รูปแบบหรือวิธีการดำเนินงานที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพของตนเองมากที่สุด ได้มีรูปแบบการดำเนินการที่สถานศึกษาอาจเลือกใช้ได้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความพร้อมของโรงเรียนโดย มี 5 รูปแบบให้เลือก ดังนี้

1. รูปแบบที่มีการบริหารและการจัดการ โดยมีชุมชนเป็นหลัก คือ การคืนอำนาจการบริหารและจัดการสถานศึกษาให้แก่ชุมชน ในทางปฏิบัติจะเป็นการเพิ่มอำนาจความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชน และผู้ปกครอง โดยมีความเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวน่าจะทำให้

ผู้ปกครองและผู้รับบริการทางการศึกษามีความพึงพอใจในการจัดการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด
ในคณะกรรมการโรงเรียนจะมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

คณะกรรมการโรงเรียนควรประกอบด้วย กรรมการที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ
ในชุมชน ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กร
ในชุมชน ผู้แทนองค์กรอิสระเพื่อพัฒนาชุมชน (NGO) ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ
ในด้านการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม กลุ่มละไม่น้อยกว่า 2 คน และควรมีจำนวนเท่า ๆ กัน
โดยเลือกประธานหนึ่งคน และรองประธานหนึ่งคนโดยมีผู้บริหาร โรงเรียนเป็นกรรมการ และ
เลขานุการโดยตำแหน่ง

2. รูปแบบที่มีการบริหารและการจัดการ โดยมีผู้บริหารเป็นหลัก รูปแบบนี้ผู้บริหาร
สถานศึกษาจะเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และมีคณะกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนครู
ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนนักเรียน คณะกรรมการมีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะ
และข้อคิดเห็นในการบริหาร แต่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ผู้บริหาร โรงเรียน

3. รูปแบบโรงเรียนในกำกับของรัฐ

มีลักษณะเป็นโรงเรียนที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ แต่มีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล
ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการโดยอิสระ (Deregulation) จากกฎระเบียบตามกฎหมายที่ใช้บังคับ
กับโรงเรียนทั่วไป โรงเรียนที่บริหารแบบที่สามารถออกกฎระเบียบของตนเองได้ โดยเฉพาะ
มีความเป็นอิสระในเรื่องการจัดการด้านวิชาการ การเงิน และบุคลากร ผลการดำเนินงานตาม
พันธสัญญา (Charter) หรือข้อตกลงที่ได้ทำข้อตกลง โรงเรียนในกำกับของรัฐนี้จะมีสถานภาพ
เป็นองค์กรนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐไม่เป็นส่วนราชการหรือไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ
แต่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยอาจเป็นโรงเรียนที่สร้างขึ้นใหม่ หรือเป็นโรงเรียนรัฐบาลหรือ
โรงเรียนเอกชนที่มีอยู่เดิมแล้วปรับให้เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐก็ได้ ผู้เสนอขอจัดตั้งอาจเป็น
บุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรของรัฐหรือเอกชน เช่น ครู ผู้ปกครอง องค์กรบริหารส่วนตำบล มูลนิธิ
สมาคม หรือบริษัทก็ได้ คณะกรรมการ โรงเรียนจะประกอบด้วย ตัวแทนผู้จัดตั้ง เป็นผู้มีอำนาจ
แต่งตั้งคณะกรรมการ โรงเรียน ผู้ขอจัดตั้งและผู้บริหารเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้บริหาร
จะรับผิดชอบการบริหารตามที่ได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการของโรงเรียนให้ดูแลการจ้าง
การเลิกจ้าง การบังคับบัญชาครู และบุคลากรอื่น ๆ

4. รูปแบบที่บริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
จะจัดเองทั้งหมด จัดเองบางส่วน หรือร่วมกับหน่วยอื่นมอบให้หน่วยอื่นบางส่วน หรือมอบให้

หน่วยงานอื่นจัดในรูปแบบใด หรือจัดให้เป็นแบบโรงเรียนในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ โดยจะเป็นการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาโดยตรง ในระดับกระทรวงจะมีหน้าที่และบทบาทสำคัญอยู่ที่การกำหนดนโยบายระดับชาติ มาตรฐาน และการสนับสนุนงบประมาณบางส่วน แต่งบประมาณส่วนใหญ่สำหรับการดำเนินงานทางการศึกษาจะได้มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดลักษณะและรูปแบบ คณะกรรมการโรงเรียนจะเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการจะประกอบไปด้วย ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งมาจากตัวแทนผู้ปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิ มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจในการคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา

5. รูปแบบที่ให้เอกชนดำเนินการหรือดำเนินการแบบเอกชน

แนวคิดสำคัญของการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่าเอกชนมีความสามารถในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการศึกษาทางเลือกของผู้ที่ประสงค์จะใช้บริการสามารถเลือกรับบริการ และจะได้รับการประกันคุณภาพในการเลือกบริโภค ดังจะเห็นได้จากผู้ปกครองและนักเรียนจำนวนมาก มีความประสงค์เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นประจำทุกปี และนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพมีชื่อเสียง ก็มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับของสังคม

การให้เอกชนดำเนินการคือ การเปลี่ยนความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการจากรัฐไปเป็นเอกชนโดยตรง ข้าราชการครูและลูกจ้างประจำในโรงเรียนก็เปลี่ยนสภาพไปเป็นครู และลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานหรือพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วย ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการและครูใหญ่เป็นหลัก

ส่วน Ruehn (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเฮ, 2546, หน้า 61) กล่าวว่า SBM จำแนกได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การบริหารแบบเบ็ดเสร็จในโรงเรียนโดยคณะครู อาจารย์ ผู้บริหาร ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยผ่านกระบวนการของคณะกรรมการสถานศึกษาเต็มรูปแบบ
2. ยึดผู้บริหารเป็นหลัก (Principal - directed) โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (Consultant) จากฝ่ายต่าง ๆ หรือผู้ปกครองนักเรียนเป็นต้น
3. มีคณะกรรมการหรือกลุ่มผู้ปกครองที่ได้รับการแต่งตั้ง (A parent committee)

เพื่อเข้าร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

4. โดยคณะกรรมการบริหารแบบ SBM ในระดับนี้จากหลาย ๆ โรงเรียนที่รวมกันเป็นกลุ่มโรงเรียน

ขณะเดียวกัน Nobel (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเฮ, 2546, หน้า 61) กล่าวถึง รูปแบบ SBM จากการวิจัยมี 3 รูปแบบได้แก่

1. แบบควบคุมโดยชุมชน (Community Control)
2. แบบควบคุมโดยครู (Teacher Control)
3. แบบควบคุมโดยผู้บริหาร โรงเรียน (Principal Control)

ดังนั้น ในการนำรูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้ง 4 แบบในต่างประเทศ และทั้ง 5 แบบของการบริหารในสถานศึกษาไทยนั้น จะมีเหมือนกันอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการบริหารและจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก และการบริหารรูปแบบการบริหารและจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก ซึ่งการบริหารในรูปแบบต่าง ๆ นี้ โรงเรียนทุกโรงเรียนสามารถเลือกใช้รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับพื้นที่ และความต้องการของชุมชนตามความพร้อมของสถานศึกษานั้น ๆ เพื่อพัฒนาประเทศและสนองตอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และการปฏิรูปการศึกษาต่อไป

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารรูปแบบใหม่ ซึ่งสถานศึกษาทุกแห่งจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาขอบเขตเนื้อหา 5 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจ
2. การมีส่วนร่วม
3. การบริหารตนเอง
4. การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน
5. การตรวจสอบและถ่วงดุล

การกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 กระทรวงศึกษาธิการ (2545, หน้า 20) ได้กระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา

สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยัง คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง ดังนั้นการบริหาร และการจัดการโรงเรียนแบบกระจายอำนาจ จึงมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การบริหารและการจัดการ การศึกษา ประสบผลสำเร็จและบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่สถานศึกษาและหน่วยงานได้ตั้งเป้าหมายไว้

การบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

วิโรจน์ สารรัตนะ (2543, หน้า 1 – 3) การบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจ แปลจาก คำในภาษาอังกฤษว่า “Decentralized School management” ซึ่งมีคำเรียกอื่นที่มีความหมาย คล้ายคลึงกันอีกหลายคำ เช่น School-based management, school – site management, site – based management, delegated or devolved management, School – site decision making, school autonomy, local management of schools, self – managing school และ self – governing school เป็นต้น หรือคำอื่นที่มีความหมายเฉพาะเจาะจง เช่น School – based budgeting, school financial autonomy และ school – based curriculum development เป็นต้น

ส่วน สุรศักดิ์ ปาเส (2546 , หน้า 92 – 93) กล่าวโดยสรุปว่า การกระจายอำนาจ ทางการศึกษาเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ จากส่วนกลาง ไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาตามแนว พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็คือ เป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการ ตัดสินใจ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปจากส่วนกลาง ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง

การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือ SBM ในฐานะเป็น แนวคิดหนึ่งที่แสดงถึง การกระจายอำนาจและเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปโรงเรียนอีกด้วย ซึ่งแสดงถึง ความยืดหยุ่นคล่องตัว และมีอิสระในการตัดสินใจในระดับโรงเรียน โดยตระหนักถึง ความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียนและทรัพยากรที่มีอยู่ การเปลี่ยนแปลงบทบาทความรับผิดชอบ ของผู้บริหาร การใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียนและการเสริมสร้าง ศักยภาพในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับโรงเรียน ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปสู่สถานศึกษาดังกล่าวนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการดังนี้

1. โรงเรียนมีฐานที่เป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจ การตัดสินใจควรเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของโรงเรียน ดังนั้นโรงเรียนควรมีอิสระในการดำเนินงานด้านงบประมาณ และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการมากขึ้น ลดการควบคุมจากหน่วยงานในส่วนกลาง

2. ความรู้สึกการเป็นเจ้าของเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิรูปโรงเรียน การปฏิรูปที่ประสบผล มิได้เกิดจากแนวดำเนินการจากภายนอกโรงเรียน หากแต่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสมาชิกที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

การกระจายอำนาจในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) นั้น

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 136 – 137) ได้เสนอวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยกระทำได้หลายวิธีดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งเป็นการจัดการหรือการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาล เพื่อความสะดวกในการดำเนินการ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) การที่ผู้บริหารมีอำนาจสูงสุดในหน่วยงาน หรือส่วนกลางจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไป得更เร็วขึ้น ไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไปโดยผู้มอบอำนาจยังเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) การโอนอำนาจ หรือการให้อำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบ เกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย โดยผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีเพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการ

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการยกหรือมอบอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนดำเนินการ

ส่วน วันชัย ดนัยตโมนุท และไกร เกษทัน (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเส, 2546, หน้า 93) กล่าวว่ามิแน่วปฏิบัติดังนี้

1. การออกแบบระบบใหม่ โรงเรียนต้องมีการออกแบบระบบการบริหารและการจัดการ รวมทั้งมีการปรับโครงสร้างการทำงานในองค์กรขึ้นใหม่

2. กำหนดขอบเขตการบริหารและการจัดการใหม่ให้ชัดเจนโดยยึดหลักความเสมอภาค และสอดคล้องกับสภาพทางบริบท ตลอดทั้งเงื่อนไขทางการเมือง ระเบียบ กฎหมาย ซึ่งมีการมอบอำนาจจากผู้บริหารลงสู่ปฏิบัติ และผู้มีส่วนร่วมให้มากที่สุด
3. วางแผนดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุดทั้งภารกิจผู้บริหาร แผนงาน โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ในองค์กร
4. มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ ในทางเทคนิคและวิชาการ เพื่อให้ผู้รับผิดชอบสามารถ จัดการควบคุม นิเทศ และประเมินผล ซึ่งควรระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ใดใครรับผิดชอบ
5. จัดทำรายละเอียดงานต่าง ๆ ให้ชัดเจน และสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวม หรือท้องถิ่น เช่น การอนุมัติ การจัดจ่ายสื่อ วัสดุการศึกษา
6. แบ่งอำนาจหน้าที่ ในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา เช่น บุคลากร การเงิน และ วัสดุ อุปกรณ์การศึกษาให้ชัดเจน
7. มีการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล จากทุกฝ่ายให้เกิดความถูกต้องและโปร่งใส ดังนั้น ในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะบรรลุ จุดมุ่งหมาย และบรรลุผลสำเร็จนั้น หน่วยงานส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนอำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปยังหน่วยงานระดับล่างให้มากที่สุด เพื่อความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา เพราะหน่วยงานระดับล่างจะอยู่ใกล้ชิดกับปัญหา จะรู้ปัญหาและแก้ปัญหาได้ตรงจุด ฉะนั้น การตัดสินใจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานระดับล่างต้องการอิสระในการตัดสินใจ เพื่อให้ การศึกษาของสถานศึกษามี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วม

ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

สมยศ นาวิการ (2545, หน้า 1) ได้ให้ความหมายการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการของการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจนั้น การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของบุคคลใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของพวกเขา ในการแก้ปัญหาของการบริหาร ที่สำคัญอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารของพวกเขาให้เข้ากับผู้ได้บังคับบัญชา ประการสุดท้าย ต้องการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ

ขององค์กร ไม่ใช่เพียงแค่สัมผัสปัญหาหรือแสดงความห่วงใย จึงพิจารณาถึงรายละเอียดของลักษณะเหล่านี้แต่ละอย่าง

ในปีต่อมา รสสุคนธ์ มกรมณี (2546, หน้า 82 – 83) ได้ให้หลักของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. จะให้ใครมีส่วนร่วมบ้าง (Who) การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management) ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ทั้งภายในและภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม และจะต้องเอาผู้ที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงเป็นผู้มีความรู้ มีความสามารถและคุณธรรม สามารถตัดสินใจแทนกลุ่มของเขามั่นพื้นฐานของความถูกต้อง ชอบธรรม คุณสมบัติของผู้เข้ามามีส่วนร่วมต้องมีเกณฑ์ที่ชัดเจน เหมาะสม ปฏิบัติได้จริง
2. จะให้ร่วมในเรื่องอะไรบ้าง (What) พันธกิจของสถานศึกษาที่ต้องดำเนินการ มีอะไรบ้าง พันธกิจใดที่ถูกกำหนดอย่างชัดเจน โดย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าเป็นอำนาจของผู้บริหาร เช่น การบริหารเงิน การบริหารบุคลากร สิ่งเหล่านี้บางเรื่องเป็นอำนาจของผู้บริหาร จึงไม่จำเป็นต้องขอความเห็นจากใครอีก แต่เรื่องที่ต้องอาศัยข้อมูลประกอบ ต้องร่วมมือกันปฏิบัติ และมีผลกระทบต่อทุกฝ่ายจำเป็นต้องร่วมมือกัน ผู้บริหาร ไม่ควรตัดสินใจโดยลำพัง
3. จะให้ร่วมมากน้อยเพียงใด (How much) ระดับของการมีส่วนร่วมของกรรมการหรือตัวแทนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในงานแต่ละด้านจะต้องเหมาะสมกับลักษณะของงานและฐานะ ตำแหน่ง ของแต่ละคน เช่น งานด้านการวางแผน ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงย่อมเหมาะสมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกำหนดกลยุทธ์ หรือทิศทางขององค์กรมากกว่าผู้บริหารระดับล่าง ส่วนผู้บริหารระดับต้น ซึ่งใกล้ชิดกับการปฏิบัติจริงควรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติมากกว่าการกำหนดกลยุทธ์
4. จะให้ร่วมอย่างไร (How to) หลักของการมีส่วนร่วมที่สำคัญคือควรยึดหลัก 3H 1R ได้แก่ Head คือ การร่วมคิด เช่น ร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ การให้ข้อเสนอแนะเป็นต้น
Hand คือ การร่วมปฏิบัติ ได้แก่ การลงมือกระทำหรือดำเนินการตามแผนที่ได้ร่วมกันวางไว้ ขั้นตอนนี้นับว่าสำคัญยิ่ง เพราะถ้ามีแต่คนคิดแต่ไม่ยอมทำหรือที่เรียกกันว่า พวกคิดแต่พูดไม่ยอมทำ
Heart คือ การร่วมใจ เช่น การให้กำลังใจแก่หมู่คณะ หรือผู้ที่ปฏิบัติในสิ่งที่ตนเอง ไม่สามารถร่วมลงมือปฏิบัติได้
Responsibility คือ การร่วมรับผิดชอบความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจะต้องร่วมกัน รับทั้งผิดและชอบ หากการนำหลักการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ตามหลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participative - Management) โดยปฏิบัติ

ตามแนวทางดังกล่าวเชื่อว่าจะช่วยให้การทำงานเป็นทีมหรือการทำงานในรูปคณะกรรมการ บรรลุวัตถุประสงค์และประสบความสำเร็จได้

กระทรวงศึกษาธิการ (2543, หน้า 7 – 9) การบริหารและจัดการแบบมีส่วนร่วมโดยใช้ หลักการบริหารคุณภาพ โดยทุกคนมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Total Quality Management)

1. มิติของการมีส่วนร่วม

- 1.1 รูปแบบการมีส่วนร่วม เป็นแบบทางการ และไม่เป็นทางการ
- 1.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสมัครใจ การมีส่วนร่วม ระยะเวลา ระดับการให้อำนาจ
- 1.3 บุคคลที่มีส่วนร่วม ได้แก่ บุคคลในชุมชนในแต่ละอาชีพ ผู้นำท้องถิ่น นักเรียน บุคลากรในโรงเรียน

2. กลยุทธ์การมีส่วนร่วม

- 2.1 ภาวะผู้นำที่มีบุคลิกภาพประชาธิปไตย
- 2.2 เทคนิคการสร้างความร่วมมือ
- 2.3 ธรรมเนียมโรงเรียนที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาโรงเรียนทุกด้าน ในระยะ 5 – 10 ปี โดยมีแผนงานพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ชัดเจน
- 2.4 การกระจายอำนาจ
- 2.5 การบริหารและการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านทรัพยากรและเวลา ทั้งระดับบุคคลและองค์กร
- 2.6 การปรึกษาหารือ การตัดสินใจร่วมกันและการสื่อสารแบบสองทาง
- 2.7 การปฏิสัมพันธ์เชิงบวกและเสริมสร้างกำลังใจซึ่งกันและกัน
- 2.8 การติดต่อสื่อสาร

2.9 การส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชน

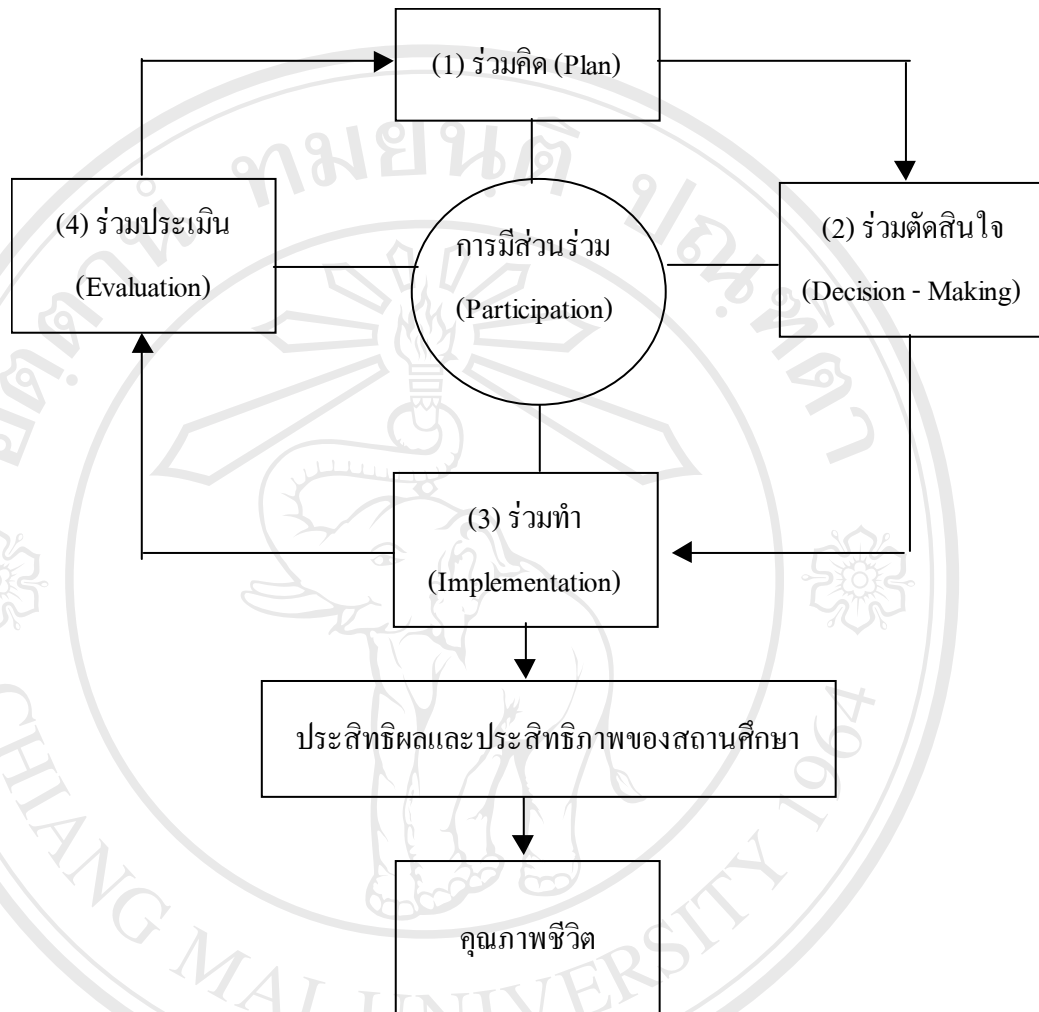
3. บริบทการมีส่วนร่วม

- 3.1 เศรษฐกิจ
- 3.2 การเมืองการปกครอง
- 3.3 สังคมวัฒนธรรม

การมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือ SBM จะมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ จ่านง แจ่มจันทรวงศ์ (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเซ, 2546, หน้า 102 – 103)

1. การร่วมคิด (Plan) เป็นการช่วยวางแผนร่วมกันของบุคลากรทุกฝ่ายในโรงเรียนและสถานศึกษาเพื่อกำหนดเป็นแนวพัฒนางานสู่เป้าหมาย
2. การร่วมตัดสินใจ (Decision - making) เป็นขั้นตอนของการตัดสินใจร่วมกันที่มีต่อแผนงานที่ร่วมกันกำหนดไว้ทั้งนี้เพื่อกำหนดแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อการนำไปปฏิบัติ
3. การร่วมทำ (Implementation) เป็นขั้นตอนการนำแผนงาน โครงการ ที่กำหนดสู่การปฏิบัติร่วมกัน เป็นการทำงานเป็นทีมที่มุ่งสู่คุณภาพและผลสำเร็จของงาน
4. การร่วมประเมินผล (Evaluation) เป็นการประเมินผลการทำงาน บรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ต้องทำรูปแบบการร่วมประเมินและการคิดค้นหาคำตอบร่วมกัน ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1 กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียน



ที่มา : จำนง แจ่มจันทรวงศ์ (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเฮ, 2546, หน้า 103)

ดังนั้น ในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ร่วมจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมมือปฏิบัติ ร่วมกันตรวจสอบและประเมินผล เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ ส่งผลให้นักเรียนมีศักยภาพพร้อมที่จะพัฒนาตนเอง เพื่อรับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคอุตสาหกรรม และยุคข้อมูลข่าวสารต่อไปในอนาคต

การบริหารตนเอง

สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้นภายใต้การบริหารในรูปขององค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา ในภาคการศึกษา การกระจายอำนาจจะเป็นแบบการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งจะทำให้ความหมายของการบริหารและจัดการตนเอง (Self – Managing Schools) โดยถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปจากส่วนกลาง การตัดสินใจจะเป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการเรียนและการสอน ดังที่ เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 11 – 12) กล่าวไว้ดังนี้

1. ด้านความรู้ (Knowledge) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องหลักสูตร การจัดโปรแกรมการเรียน การกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา แนวทางการรับนักเรียน การประเมินนักเรียน การเตรียมข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียน
2. ด้านเทคโนโลยี (Technology) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องกระบวนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
 1. ด้านอำนาจหน้าที่ (Power) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการบริหารบุคลากร
 2. ด้านวัสดุ – ครุภัณฑ์ (Material) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการใช้เครื่องอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ต่าง ๆ
3. ด้านบุคลากร (People) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรบุคคล การพัฒนาบุคลากรผู้มีอาชีพในด้านการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งในเรื่องการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน
4. ด้านเวลา (Time) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการกำหนดแผนการดำเนินงานและการบริหารเวลา

5. ด้านการเงิน (Finance) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ การจัดเก็บค่าเล่าเรียนของนักเรียน

การปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารสถานศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์การบริหารและการจัดการตนเองของสถานศึกษาโดยมีประเด็นสำคัญ โดย กุหลาบ ปุริสาร (2547, หน้า 139) กล่าวไว้ว่า

1. โรงเรียนจะต้องวิเคราะห์ สังเคราะห์ มาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ โดยยึดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นหลัก และการบริหาร โรงเรียนโดยใช้ “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance) เป็นแนวทางในการบริหารและจัดการที่เป็นระบบ

2. โรงเรียนจะต้องบริหารงานด้วยความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ต่อการดำเนินการบริหาร และจัดการศึกษาตามแนวทางการจัดการศึกษาของชาติพร้อม ๆ กับสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมีความพร้อมมีศักยภาพ มีองค์ประกอบอันเหมาะสมรวมทั้งมีคุณวุฒิที่จำเป็น เช่น มุ่งประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนั้นต้องกำหนดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ชัดเจน และมีการเตรียมความพร้อม เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและสร้างสรรค์ ผู้การพัฒนายั่งยืน

4. สถานศึกษาควรมีอำนาจรับผิดชอบการสรรหาครู การพัฒนาทางวิชาชีพ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย อย่างแท้จริง

5. ต้องมีระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพโดยเน้นไปที่ระบบการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียน และส่งเสริมให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาในโรงเรียนให้มากที่สุด

6. สถานศึกษาต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป(Block Grants) และทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็น การใช้งบประมาณและทรัพยากรภายในโรงเรียนจะต้องสอดคล้องกับเป้าประสงค์การเรียนรู้ ทั้งยังจะต้องมีการควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลโดยแท้จริง นอกจากนั้นควรต้องมีระบบการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

7. ต้องมีกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนเป็นหลัก (School Performance Base Budgeting - PBB) รวมทั้งการควบคุมและการบริหารด้านการเงินอย่างชัดเจนและโปร่งใส

8. มีการจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (School Self Reviews) เสนอต่อสาธารณชน เพื่อเป็นการประเมินคุณภาพ

ดังนั้นในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยการบริหารตนเอง (Self-Management) เป็นส่วนที่สำคัญยิ่งเพราะการให้อิสระในการบริหารตนเองให้แก่สถานศึกษา เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร ทำให้สถานศึกษาแต่ละแห่งได้บริหารและจัดการตนเองได้ตรงตามความต้องการของชุมชน ผู้ปกครอง และนักเรียน ทำให้การศึกษามีคุณภาพบุคลากรภายในสถานศึกษาได้พัฒนาความรู้ความสามารถของตนเองยิ่งขึ้น

การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน

บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา กับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ได้ระบุเกี่ยวกับกรรมการสถานศึกษาที่จะมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารและจัดการสถานศึกษาได้อย่างชัดเจน สุรศักดิ์ ปาเส (2546, หน้า 133) ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ

ในการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ในลักษณะให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยตรวจสอบการบริหารงานของสถานศึกษา โดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 รวมทั้งอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ดังนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, หน้า 10 – 15)

1. กำกับการดำเนินงานกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษา และความต้องการชุมชนและท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา

3. มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนด

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอาจแบ่งได้ 3 ลักษณะ คือ
(1) กำกับ (2) ส่งเสริมสนับสนุน (3) มีอำนาจอื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ และประกาศ
ซึ่งมีกรอบในการดำเนินงานดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการกำกับ หมายถึง การกำกับให้สถานศึกษาดำเนินงานด้านวิชาการ
งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ
ประกาศ คำสั่งและนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

อำนาจและหน้าที่ในการกำกับ การดำเนินงานของสถานศึกษาหลายคนเปรียบได้กับคนที่
ทำหน้าที่คล้ายกรรมการกำกับเส้น (Lineman) ในกีฬาฟุตบอล คือ กรรมการกำกับเส้นไม่ใช่ผู้ตัดสิน
ซึ่งบทบาทนี้คือกำกับสถานศึกษาโดยการติดตามการปฏิบัติงานของสถานศึกษา รวมทั้ง
ให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและคำปรึกษา เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินไปตามกติกา

2. อำนาจในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษา
มีความเข้มแข็ง บริหารงานอย่างเป็นระบบระเบียบมีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการการศึกษา
แก่เยาวชนและประชาชนได้อย่างกว้างขวางทั่วถึง และจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ
และศรัทธาเชื่อถือของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

3. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนดให้เป็นอำนาจของ
คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1. ด้านวิชาการ

1.1 ให้ความเห็นข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้อง
กับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความต้องการของผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น

1.2 ให้ข้อเสนอแนะ และส่งเสริมสนับสนุนในการจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อม
กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา
ของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง

1.3 รับทราบ และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบและการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

2. ด้านงบประมาณ

2.1 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการจัดตั้งและการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา

2.2 ให้ความเห็นข้อเสนอแนะในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานการเงินและการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษาหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนด

3. ด้านการบริหารงานบุคคล

3.1 ปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. ด้านการบริหารทั่วไป

4.1 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษา ในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

4.2 รับทราบให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาและกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ

4.3 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน เกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนด

4.4 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ แนวปฏิบัติในการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษาตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนด

4.5 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาในการส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชนและสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นๆ ในชุมชนและท้องถิ่น

4.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ดังนั้น ในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยการคืนอำนาจ การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนได้มีบทบาทในการจัดการศึกษาจะทำให้การศึกษา พัฒนายิ่งขึ้นและตรงความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ทำให้ชุมชนเกิดความรักและรู้สึกรักตัวเอง เป็นเจ้าของโรงเรียน

การตรวจสอบและถ่วงดุล

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, ภาคผนวก หน้า 3) กล่าวไว้ว่า การบริหาร และการจัดการตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากจะต้อง ดำเนินการตามหลักการและแนวปฏิรูปการศึกษาแล้วยังต้องยึดหลักการดำเนินการตาม หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งมีหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

ซึ่งทั้ง 6 หลัก มีความสำคัญเท่า ๆ กัน ในการปฏิรูประบอบราชการไม่ว่าจะเป็น

ความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณ หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

หลักความรับผิดชอบในด้านวิชาการ และหลักการมีส่วนร่วมในด้านการบริหารทั่วไป ในการ

บริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยการตรวจสอบและถ่วงดุล จะต้องมีการ

หลายฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาโดยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อให้ประชาชน

และผู้ปกครองพึงพอใจในการจัดการศึกษา

ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลจะคอยควบคุมการทำงานของคณะกรรมการ ผู้บริหาร

ซึ่งการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะทำให้การบริหารและการจัด

การศึกษา ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้สถานศึกษามีคุณภาพ

โดยนักเรียนได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพของตนเอง และทำให้การศึกษาไทยมีการพัฒนาทัดเทียม

มาตรฐานสากลต่อไป

การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องดังนี้

เฉลิม นิลแก้ว (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียน ในเรื่อง การจัดการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ครูและตัวแทนชุมชนที่เป็นกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่เคยปฏิบัติงานร่วมกันกับโรงเรียน ในด้านต่าง ๆ โดยกรรมการโรงเรียนจะต้องแจ้งให้ผู้ปกครองนักเรียน และชุมชนได้รับรู้ ในด้าน วิธีการแจ้งข่าวสารและรายงานความก้าวหน้าการพัฒนาโรงเรียนได้รับทราบ และพบว่า กรรมการโรงเรียนใช้วิธีการในลักษณะการพบปะพูดคุยมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ การร่วมประชุมกับองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น ส่วนการชี้แจงทำความเข้าใจในการจัดการศึกษาของโรงเรียนแก่ประชาชน คณะกรรมการส่วนใหญ่คิดว่าตนเคยชี้แจง ส่วนด้านการขอความร่วมมือจากประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนและด้านบุคลากรมีส่วนร่วมมาก แต่คณะกรรมการมีส่วนร่วมน้อย

สำหรับ มงคล อินทสิทธิ์ (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของครูผู้สอนในการบริหารงาน ด้านวิชาการ โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมบริหารงานหลักสูตร และการนำหลักสูตรไปใช้ ครูส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วม ในการบริหารงาน ด้านการกำหนดเป้าหมาย การจัดการศึกษา การกำหนดนโยบายด้านวิชาการ การวัดผลและประเมินผล การจัดการตรวจสอบ การปรับปรุงการสอน การประเมินมาตรฐาน การจัดทำสื่อ และการนิเทศภายใน

ส่วน ศักดิ์ชัย ชัยวิรัตน์ (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการพัฒนา นักเรียนประถมศึกษาโรงเรียนบ้านประดู่ป่า อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พบว่าผู้ปกครองมีส่วนร่วม เกือบทุกคน ด้านการให้ความร่วมมือและสนับสนุนโรงเรียน ซึ่งผู้ปกครองเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ที่สามารถปฏิบัติกิจกรรมการมีส่วนร่วมได้ดี ส่วนด้านการเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาทุก ๆ ฝ่าย ของโรงเรียน ผู้ปกครองไม่ได้ปฏิบัติ เกรงจะไม่ได้รับการยอมรับ

ในปีเดียวกัน เอกราช ฉัตรใจคำ (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ด้านให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ แนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ด้านการเงินและงบประมาณของโรงเรียน คณะกรรมการส่วนใหญ่มีส่วนร่วม ในการประชุมปรึกษาหารือในการจัดทำแผนงานงบประมาณ ด้านการสนับสนุนการเงิน วัสดุครุภัณฑ์ ตลอดจนวิทยากรภายนอก พบว่า คณะกรรมการโรงเรียน มีส่วนร่วมในการประชุมวางแผน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการให้ความสำคัญกับทางโรงเรียน ด้านการจัดกิจกรรมเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนในด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา

ทั้งในและนอกโรงเรียน กรรมการให้การสนับสนุนด้านการประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่น ทั้งภาครัฐ เอกชน และการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน คณะกรรมการส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการให้การสนับสนุน

ขณะที่ สุรพล ไกรวานิช (2544) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารงานในโรงเรียน ประถมศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอสบปราบ จังหวัดลำปาง พบว่า ด้านเศรษฐกิจผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าไม่มีความพร้อม ยกเว้นในเขตเทศบาลสบปราบ และองค์การบริหารส่วนตำบล ความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านอำนาจและหน้าที่มีความพร้อมเพราะเข้าใจในเรื่องอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการทำงานเป็นอย่างดี ส่วนกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลนายก ไม่มีความพร้อมเพราะไม่มีความเข้าใจในด้านการปฏิรูปการศึกษาดีพอ และเป็นกรรมการชุดใหม่

ในปีต่อมา ดิเรก วรรณเศียร (2545) ได้ศึกษาการพัฒนาแบบจำลอง แบบสมบูรณ์ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า แบบจำลองการบริหารโรงเรียนตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย เป็นแบบจำลองการบริหารโรงเรียนที่เป็นเอกสารประกอบด้วยข้อความ แผนภาพ แผนภูมิอธิบายรูปแบบแนวทางการบริหาร ตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ครอบคลุมภารกิจ 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ซึ่งครอบคลุมหน้าที่การบริหาร 4 ด้าน คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม

ในปีเดียวกัน อุมัร สวาลัง (2545) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหาร และครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล พบว่า การปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหาร และครูในโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล โดยภาพรวมได้ปฏิบัติมากเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการบริหารตนเอง ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ ด้านความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุนได้ปฏิบัติมาก ส่วนด้านการกระจายอำนาจ และด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ปฏิบัติปานกลาง โดยด้านความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ส่วนการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

สำหรับ ภคินี ดอกไม้งาม (2546) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันต่อองค์การของอาจารย์ระดับมัธยมศึกษา ในโรงเรียนแกนนำที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เขตกรุงเทพมหานคร พบว่า อาจารย์ระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนแกนนำที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เขตกรุงเทพมหานคร ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี มีความผูกพันต่อองค์การอยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนระยะเวลาในการปฏิบัติงานในองค์การของอาจารย์

ระดับมัธยมศึกษา พบว่า อาจารย์ที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในองค์กรต่ำกว่า 5 ปี ระหว่าง 5 – 10 ปี และมากกว่า 10 ปี มีความผูกพันต่อองค์กรอยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านบรรยากาศองค์กร 6 ด้าน ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร นโยบายการบริหารด้านทรัพยากรบุคคลขององค์กร ด้านลักษณะงาน ด้านการบริหารงานของผู้บังคับบัญชา ด้านสัมพันธภาพในหน่วยงาน ด้านลักษณะงาน พบว่า ด้านความคิดเห็นด้านโครงสร้างองค์กร ด้านลักษณะงาน อยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนเรื่องอื่นอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ส่วนด้านความผูกพันต่อองค์กร 3 ด้าน คือ ด้านความศรัทธา ด้านความทุ่มเท ด้านความจงรักภักดี รวมทุกด้านอยู่ในเกณฑ์มาก

ส่วน ชวลี คณะสุวรรณ (2546) ได้ศึกษาความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียน สังกัดกรมสามัญศึกษาเขตสหวิ จังหวัดชุมพร พบว่า ความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในภาพรวมได้ปฏิบัติปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความพร้อมอันดับหนึ่ง คือด้านการบริหารตนเอง รองลงมา คือ ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน และ ด้านการกระจายอำนาจตามลำดับ

ขณะเดียวกัน ชวซ์ บุญยมนิ (2546) ได้ศึกษาบทบาทในอุดมคติ บทบาทที่รับรู้ และ บทบาทที่เป็นความจริงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป บทบาทที่รับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมและบทบาทแต่ละด้าน ได้ปฏิบัติมาก บทบาทที่เป็นจริงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมได้ปฏิบัติปานกลาง การบริหารวิชาการ และการบริหารงานบุคคล ได้ปฏิบัติปานกลาง ส่วนการบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไปได้ปฏิบัติมาก

สำหรับ เมณินทร์ อินตะเสาร์ (2546) ได้ศึกษากระบวนการร่วมมือในการบริหาร การศึกษาระหว่างโรงเรียน : กรณีศึกษาโรงเรียนบ้านดงขนุน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย พบว่า การอพยพเข้ามาอยู่ของคนในชุมชนมาจากหลายแหล่งทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการร่วมมือในการพัฒนาหมู่บ้านและการจัดการศึกษาของโรงเรียนชุมชนอยู่ห่างตัวเมืองเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาระดับสูง และกระบวนการร่วมมือในการบริหารการศึกษาระหว่างโรงเรียนทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และชุมชนมีความพึงพอใจ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ การสร้างความสัมพันธ์กับคนในชุมชน การศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ก่อนเริ่มดำเนินการ การวางแผนร่วมกัน การร่วมกันดำเนินการ การร่วมกันประเมินผล การดำเนินการ การร่วมกันรับผลจากการดำเนินการ

ส่วน สมุทร ชำนาญ (2546) ได้ศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า โครงสร้างองค์กรที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนด

วิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน และการกำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียน ส่วนการบริหารวิชาการที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การอนุมัติการเลื่อนชั้น การพัฒนาการจัดการเรียนการสอน และการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน สำหรับการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลในโรงเรียน ขณะที่การบริหารงบประมาณ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนดแผนงาน งบประมาณของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน และการอนุมัติการตั้งชื่อ ตั้งจ้างในโรงเรียน และการบริหารงานทั่วไป 3 ลำดับแรก ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

ขณะที่ สนิธม อุ๋นกอง (2546) ได้ศึกษาบทบาทของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโรงเรียนอนุบาลเมืองชุม สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย พบว่า ด้านการบริหารและการจัดการเรื่องของการแบ่งงาน หรือมอบหมายภาระหน้าที่รับผิดชอบ สภาพการดำเนินงานระหว่างชุมชนและโรงเรียนในอดีตจนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต การมีส่วนร่วมของชุมชนและให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณ และการระดมความคิดมีน้อยมาก ด้านการมีส่วนร่วมในทางวิชาการ เป็นประเด็นที่สำคัญ และน่าสนใจ สองประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ชุมชนได้ติดตามข่าวทางด้านการศึกษาได้ให้ความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาและหลักสูตรท้องถิ่นค่อนข้างมาก ประเด็นที่สอง ชุมชนให้ความสนใจในการพัฒนาตนเอง และเห็นถึงความสำคัญของโรงเรียนในการมีส่วนให้ความช่วยเหลือชุมชนในการพัฒนาตนเอง ด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนมีความสัมพันธ์ที่ดีในด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมมาโดยตลอด

ต่อมา เสรี พุทธปวน (2546) ได้ศึกษาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พบว่า ด้านการบริหารมีการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารมีการชี้แจงบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนและได้ร่วมกันสรุปผลการพัฒนาโรงเรียนตามแผนงานดำเนินงานมีการปฏิบัติปานกลาง สำหรับด้านวิชาการ ส่วนใหญ่มีการปฏิบัติมากในกิจกรรมการจัดกระบวนการเรียนรู้ ส่วนด้านกิจการนักเรียนในภาพรวม ส่วนใหญ่มีการปฏิบัติมาก ด้านการจัดบริการให้กับนักเรียน ในเรื่องจัดอาหารกลางวัน การบริการสุขภาพการส่งเสริมประชาธิปไตยและด้านความสัมพันธ์กับชุมชนมีการปฏิบัติมากโดยจัดประชุมคณะครูและคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อระดมสมองในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ในปีต่อมา ประพันธ์ สร้อยเพชร (2547) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานศูนย์โรงเรียน ตำบลแช่ช้าง อำเภอสันกำแพง

จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การให้คำปรึกษา และการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมส่งเสริมให้โรงเรียนดำเนินการ จัดการศึกษา สนับสนุนให้โรงเรียนได้จัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตร ส่วนการแสวงหา และให้ความสนับสนุนด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และวิทยากรภายนอก หรือ ภูมิปัญญา ท้องถิ่น พบว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมส่งเสริมให้มีการใช้แหล่งความรู้ ในชุมชน แสวงหาภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อถ่ายทอดความรู้ให้แก่นักเรียน สำหรับการร่วมจัดกิจกรรม สร้างพัฒนาการเรียนในด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา ทั้งในและนอกโรงเรียน พบว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่มีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดกิจกรรม ส่วนการประสานงาน และ การประชาสัมพันธ์กิจกรรมของโรงเรียนกับองค์กรในท้องถิ่นทั้งภาครัฐ และเอกชน พบว่า คณะกรรมการมีส่วนร่วมสนับสนุนให้ชุมชนใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา

นอกจากนี้ ฤทัยวรรณ หาญกล้า (2547) ได้ศึกษา การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในภาพรวม และรายด้านมีอยู่มาก โดยเรียงลำดับ คือ หลักการตรวจสอบ และถ่วงดุล หลักการบริหารตนเอง หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม และหลักการกระจายอำนาจ และปัญหาทุกด้านมีน้อย เรียงลำดับคือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการบริหารตนเอง และหลักการบริหารมีส่วนร่วม

จากผลการศึกษาที่นำมาเสนอนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และ จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้นั้น จะต้องอาศัยปัจจัย ด้านการกระจายอำนาจการบริหาร การมีส่วนร่วม ในการบริหาร การบริหารตนเอง การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน การตรวจสอบและ ถ่วงดุล ซึ่งเป็นหลักในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อให้ให้นักเรียนได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ และมีคุณภาพ เมื่อสำเร็จการศึกษาไป อีกทั้งหลักการเหล่านี้จะส่งผลให้บุคลากรในองค์กร มีความรัก ความสามัคคี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน มีความสุขในการทำงาน ทำให้องค์การ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ตอบสนอง การปฏิรูปการศึกษาส่งผลให้การศึกษาของประเทศชาติมีการพัฒนาทัดเทียมนานาประเทศ ที่มีการพัฒนาแล้วยิ่งขึ้นไป

